第 62 卷 第 3 期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol.62, No.3
2025 年 5 月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) May 2025

# 我国社会工作统合性发展刍议

王 思 斌
(北京大学 社会学系, 北京 100871)

**摘　要:** 党的社会工作部门及其系统的建立,建构着我国社会工作发展的新格局。我国的社会工作从以民政部门负责具体推动,以建设社会工作人才队伍为基础,提供社会工作专业服务,向党的社会工作部门具体推动、加强社会领域党建和社会治理、凝聚服务群众的方向发展。在社会工作新格局的建构中,既有党的部门的权威性统筹,又有各参与方的协同合作,并且二者相互促进的“统合”思路和实践,有利于社会工作的整体性发展。统合建构是社会工作的发展,是社会工作的“统合性发展”。要在党的社会工作部门内部、党政社会工作相关部门之间、在社会工作落地的社会基层加强统合,促进新时代社会工作的高质量发展。

**关键词:** 社会工作; 统合; 统合性发展

**中图分类号:** C 916　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2025)03-0205-10

中央社会工作部及其系统建立之后,我国社会工作的发展格局发生了新变化,从以学科专业建设促进社会工作实践发展,向党全面领导、党政主导、构建社会治理体系的“大社会工作”发展。我国社会工作的含义在扩展,它在党和国家战略布局中的地位在提高,但是这也面临着健全社会工作体制机制的迫切任务。鉴于某些地方健全社会工作体制机制的思路仍不甚清晰、社会工作服务出现停滞等现象,本文从体制机制建设的角度,对我国社会工作的发展做一粗浅的理论分析,以就教于同仁。

## 一、问题的提出:我国社会工作的新格局及其发展

### (一)我国社会工作发展的新格局

现代社会工作教育在中国的发展自 1925 年燕京大学建立社会学与社会服务学系始,至今恰好一百年。1952 年社会工作教育被取消,1987 年起社会工作教育得以重建。经过 30 多年的艰苦努力,我国的社会工作教育和社会工作服务都得到了较快发展。特别是党的十八大以来,社会工作教育群体和实务界,在促进社会工作人才队伍建设,服务城乡困弱群体,参与社会治理,助力脱贫攻坚和新冠疫情防控等方面,主动参与,取得较显著成绩。进入新时代,党中央着力推进国家治理体系和治理能力现代化。为了推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效①,党的二十届二中全会决定组建中央社会工作部。2023 年 3 月 16 日,中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》,主要通过部门职能转隶的方式,组建中央社会工作部,接着,省、市、县级党委也组建了社会工作部门。党的社会工作部门的基本职能是统筹推进、统一领导社会领域的治理工作。原来由民政部门主管的社会工作人才队伍建设也转隶到党的社会工作部门。于是发生了从原来以专业社会工作人才队伍建设为主的社会工作(social work),走向党对社会领域的社会力量加强引领和对社会矛盾加强治理的社会工作(society work),这是我国社会工作发展格局

**收稿日期:** 2025-02-20

**作者简介:** 王思斌,北京大学社会学系教授,北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心研究员。

① 习近平:《深化党和国家机构改革　推进国家治理体系和治理能力现代化》,《求是》2023 年第 14 期,第 4—7 页。

的重大变化。

进入新世纪以来,我国的经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。随着我国市场化加深、城市化加快、信息化加速,我国的社会结构和社会状态也在发生重要变化。近些年来,全面建设社会主义现代化国家的战略部署已经确立并实施,中国式现代化新进程已经开启并加速推进,机遇和挑战并存。当前,国际国内形势纷繁复杂,不确定性增加,新一轮科技革命和产业变革既带来新的发展机会,也衍生出新的挑战。经济持续增长但增长速度下行,就业问题比较严重,基本民生受到一定影响。以农民工为主的新就业群体庞大,16-24 岁城镇人口的失业率比较严重,体制外人口规模不断扩大,社会领域的结构变得更加复杂。这些使得社会领域的问题变得更加突出、更加复杂。党和政府必须更加注重社会领域问题的解决,关注民生改善,创新社会治理。在这方面,党的社会工作部门及其系统承担着重要责任。

党的社会工作部门组建及其系统的建立,为解决复杂的社会领域的问题,加强社会领域的治理,建构着组织和制度框架基础。但是,由于社会领域边界模糊,社会领域的矛盾和问题复杂交叉,党的社会工作部门及其系统刚刚组建,职能衔接还不完备,致使某些社会工作出现停滞。必须加快党的社会工作体制机制建设,尽快承担起党中央交给的构建中国特色社会主义社会治理体系的重任。

2024 年 11 月初,中央社会工作会议召开,传达了习近平总书记关于社会工作的重要指示。习近平指出,社会工作是党和国家工作的重要组成部分,事关党长期执政和国家长治久安,事关社会和谐稳定和人民幸福安康。当前我国社会结构正在发生深刻变化,尤其是新兴领域迅速发展,社会工作面临新形势新任务,必须展现新担当新作为。要坚持以人民为中心,突出抓好新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设,不断增强党在新兴领域的号召力凝聚力影响力;抓好党建引领基层治理和基层政权建设;抓好凝聚服务群众工作,推动新时代社会工作高质量发展。习近平强调,做好社会工作是全党的共同责任。各级党委(党组)要扛起政治责任,加强组织领导和统筹协调;各地和有关部门要主动作为、协同联动,形成做好社会工作的强大合力;社会工作部门要加强自身建设,扎实履职尽责,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的贡献。① 习近平的重要指示,阐明了发展社会工作的重要性和新时代社会工作的根本原则、价值取向、发展方向、重点任务和基础保障,指出了当前党的社会工作的重点,对各级党委、有关部门和党的社会工作职能部门的工作提出了具体要求,也为新时代社会工作发展指明了方向。如何综合地分析新时代社会工作发展进程中的问题,从职能部门的努力入手,尽快健全社会工作体制机制,是迫切需要研究的问题。本文从统合发展的角度对之做一些初步探索。

**(二)从统筹—协同视角看健全社会工作体制机制**

中央和各级党的社会工作部门的建立是以职能转隶为主要方式组建的,即将从前分散在多部门的有关社会治理工作的职能,集中到党的社会工作部。这样做的目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。《党和国家机构改革方案》载明,中央社会工作部有如下职能:负责统筹指导人民信访工作,指导人民建议征集工作,统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设,统一领导全国性行业协会商会党的工作,协调推动行业协会商会深化改革和转型发展,指导混合所有制企业、非公有制企业和新经济组织、新社会组织、新就业群体党建工作,统筹规划、协调指导全国志愿服务工作、指导社会工作人才队伍建设等。看到这里,我们会发现,党的社会工作部的主要职能是加强社会领域的党建引领,统筹指导、统筹推进、统一领导、统筹规划协调党在社会领域的工作,加强社会治理。

那么,怎样理解和推进党的社会工作部门的这些职能呢?这涉及党的社会工作部与其下设部门转

① 《习近平对社会工作作出重要指示强调 坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路 推动新时代社会工作高质量发展 蔡奇出席中央社会工作会议并讲话》,《人民日报》2024 年 11 月 6 日。

隶之前所属部门之间的责任和利益关系,涉及统筹指导、统筹推进的具体做法。从近两年的实践看,党的社会工作部门的工作从接受转隶开始,进行了一些整合推动,但是一些工作进展并不十分顺利。其原因,除了转隶时间较短,不能完全实现转隶中的“无缝衔接”之外,还有社会工作部门和其他相关党政部门怎样看待转隶、统筹、协同的关系,以及怎样实现社会工作系统的有效运转等问题。笔者认为,要更有效地推动社会工作的发展和发挥作用,以统筹-协同的思路推进工作是有益的。这里所说的统筹-协同,是指要在党的统一领导下,由职能部门具体实施,“自上而下”统筹相关活动,并在实际工作中协同合作,进而促进社会工作畅顺发展的状态。下面,本文尝试用“统合”与“统合性发展”的概念,对这一思路进行初步阐释。

## 二、“统合”的概念与本文的运用

### (一) “统合”的概念

本文所使用的“统合”“统合性发展”的概念,是基于本文所研究的问题,对政治社会学、行政管理学的相关概念的拓展性使用,是基于学术界关于国家与社会关系研究的“合作”(“统合”) 概念的某种程度的沿用,同时也是基于研究问题和中文表达的再理解。

“统合”并不是中文典籍原有的学术概念,而是来自对国外文献的概念翻译。从概念翻译演化过程的角度看,中文的“统合”概念来自关于国家与社会关系研究的 Corporatism 的翻译。在中文文献中,Corporatism 被翻译为“法团主义”“统合主义”或“合作主义”等。不同翻译所使用的语境和要解决的问题也不尽相同,或者由于所要解决的问题不同,而采用了不同的翻译。以国家与社会之间的合作与责任关系为研究对象的,常常把该英文概念翻译成“合作主义”,而一些研究政府与社会组织、社会力量之间关系的更倾向于将之翻译成“统合主义”。

郑秉文从社会福利制度政制的角度,梳理了国外学者从社会福利制度架构中各方关系的角度对 Corporatism(最基本的“合作主义”) 的理解,指出有的学者认为这一概念在国外该领域主要表达的是政府、劳工组织和雇主组织建立起的“社会伙伴关系”,是“三方伙伴主义”。也有的学者把合作主义界定为国家指导和控制私有企业走向团结、秩序、民族主义和成功四大目标的一种经济体系。郑秉文认为,是学科的不同造成了语境上和翻译上的差异。①

一些学者在研究我国的政府管理体制改革时,采用了“统合”的概念,并扩展到对国家治理问题研究,而这一概念的使用又与一些国家实行的整合性治理的实践有关。周志忍等介绍了英国政府的整合性治理的做法。② 面对我国党建引领政府体制改革和社会治理的新一轮改革及创新,研究者们更多地采用了“统合”概念。张汉认为,对 Corporatism 的中文翻译有多种,“法团主义”似乎仅指涉国家授权组建社会团体,“合作主义”则似乎仅指涉国家与社会的合作关系。他认为,相比之下“统合主义”的翻译能够更准确地表达这一概念所指涉的“统治”“合作”“整合”等多重意涵,并用它研究我国的国家-社会关系。③

“统合”概念被运用于我国的社会治理实践研究产生了很多成果。何艳玲研究党建引领社会治理的新一轮改革和创新,认为此次改革的特点是党组织直接参与到社会治理过程中,由党组织作为治理主体,以党自身的制度设计和组织扩展重建治理体系,党委统合政府、企业,激发社会内生活力,并把该模

---

① 郑秉文:《“合作主义”理论中的福利政制》,《社会科学论坛》2005 年第 11 月期上半月,第 5—27 页。

② 周志忍、蒋敏娟:《整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践》,《国家行政学院学报》2010 年第 6 期,第 28—33 页。

③ 张汉:《统合主义与中国国家-社会关系研究——理论视野、经验观察与政治选择》,《人文杂志》2014 年第 1 期,第 110—119 页。

式归纳为“统合式治理”①。有学者研究我国这次改革的特点，并运用了“政党统合”的概念。② 这样，“统合”概念的含义，就根据研究问题的特点，在基本含义相近的基础上有一些差异。

整体性治理的理论也被运用于我国社会工作机构改革研究和社会工作实践中。蒋敏娟认为，新组建中央社会工作部，充分吸收了整体性治理的理念。她认为，整体性治理理论强调以公民需求为治理导向，对治理层级、治理功能和公私部门之间的关系进行有机协调，使政府走向一个无缝隙的、以合作为核心的整体政府，认为我国组建中央社会工作部，要协调好党政间的关系，理顺新组建机构内部的职责分工，增强内部沟通协作。③ 在这里，作者用整合概念，强调了党政间的协作关系。邓锁用整合治理的思路研究了法治化进程中基层儿童福利与保护问题，指出建立健全具有内在一致性和回应性的服务治理体系的必要性。④

可以发现，学者们主要是从国家与社会的关系，政府部门之间的关系、党政之间关系的角度使用了“整合”“统合”的概念。由于研究对象不同、角度不同，使用的具体概念也有不同，但各种表达更贴近研究问题的性质，更贴近中国式问题。这对本研究有重要的启发意义。

**(二)本文对“统合”概念的沿用和拓展**

本文认为，对于我国正在进行的政府体制改革及社会治理体系建设而言，“统合主义”的概念比“法团主义”更接近研究问题的实际，其所指更贴近体制改革和建设的内容。从《党和国家机构改革方案》的内容看，这里主要涉及的是党政部门之间的关系，以及党、政部门的内部关系，它反映了整合性治理的内容，又超越了政府治理改革。在机构改革中，党中央(各级党委)处于领导地位，政府部门基本上是执行者，这就与西方的政府改革不同。另一方面，这场改革所涉及的社会组织方面内容不多，强调的是党对社会组织的领导，对社会力量的政治引领，也与国际上所说的“三方合作主义”不同。从机构改革的设计来看，是要加强党对各相关领域的统一领导，对原来管理比较分散的重要领域“加大统的力度”⑤。正像《改革方案》关于“组建中央社会工作部”所载明的那样，党的部门更多承担的是“统筹指导”“统筹推进”“统一领导”“统筹规划、协调指导”等方面的功能，核心是“统”。同时，由于党的社会工作部门主要由转隶而成，党的社会工作部门必须依托各具体部门开展联系群众、动员群众、服务群众等工作，而不是“亲自下场”具体处理社会领域的有关民生和社会治理方面的问题，所以，党的社会工作部门又必须同政府部门、群团组织建立协同、合作关系，在不同层级以至社会基层，面对群众落实社会治理的任务。正是在上述“统”与“合”的意义上，本文运用“统合”概念。但是这里的“统合”概念已与政府管理体制改革研究中基于“Corporatism”基本含义的“统合”以及整合治理有所不同。它不但有“自上而下”意味上的“统”的含义(这一点在“法团主义”“合作主义”的概念中未被更多重视)，而且也有整体性建构和运行中的协作、协同、合作的“合”的含义。也就是说，本文所说的“统合”是从我国社会工作体制机制改革和社会工作的发展实践出发的，它有中文意义上的“统”加“合”的含义。由于英文中没有一个概念同时包含这两种本文想表达的意思，所以本文用 Corporatist Integration 来近似地加以表示。

本文认为，我国正在进行的机构改革，特别是社会工作领域的机构改革，不但是构建社会治理体系

---

① 何艳玲、王铮：《统合治理：党建引领社会治理及其对网络治理的再定义》，《管理世界》2022年第5期，第115—130页。

② 李朔严：《政党统合的力量：党、政治资本与草根NGO的发展 基于Z省H市的多案例比较研究》，《社会》2018年第1期，第160—185页；李晓飞：《政党统合赋能均衡治理：新型举国体制下区域协调发展的中国式路径》，《理论与改革》2023年第5期，第155—170页。

③ 蒋敏娟：《组建中央社会工作部与社会治理现代化》，《人民论坛》2023年4月上第7期，第49—52页。

④ 邓锁：《法治化进程中基层儿童福利与保护问题的整合治理》，《东岳论丛》2024年第1期，第86—94页。

⑤ 习近平：《深化党和国家机构改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》，《求是》2023年第14期，第4—7页。

的组成部分,也是上接“五位一体”总体布局中社会建设的重要举措。所以,社会工作领域进行的机构改革、健全体制机制工作,以及在这些思路和政策指导下开展的活动,是构建与中国式现代化相适应的国家治理体系的举措。这也可以被看作是体制改革方面的发展。另外,从习近平关于社会工作的重要指示所阐明的战略目标,即促进两个“事关”的实现来看,从中央社会工作会议后各相关部门比较普遍开展的服务群众的活动看,这一改革中也包含着深刻的发展含义。因此,这种机构改革从总体上可以用“统合性发展”来概括。在这里,本文对“统合”的含义和功能做了某些拓展。

结合本文要研究的问题,如果我们对统合、统合性发展做一个描述性概括,大体可以这样说,统合是在党的领导下,党的社会工作职能部门通过统筹和领导、指导等措施,并以协同、合作等机制,建构我国社会工作总体框架的系统活动。统合性发展是指以统合为基本方法和措施,健全社会工作体制机制,促进社会治理框架建设,更好地服务民生、增进民生福祉、促进社会和谐的具有发展意义的活动。

## 三、社会工作发展格局的变化及需要解决的发展中问题

### ( 一) 我国社会工作发展格局的变化

我国社会工作发展新格局是相对于组建中央社会工作部之前社会工作的发展状况而言的。在组建党的社会工作部门之前,我国的社会工作在专业方向上获得了一定发展。1987 年,当时的国家教委决定建立“社会工作与管理”本科专业。1999 年后,设置该专业的高等院校快速增加。2009 年,国务院学位委员会、教育部决定开办社会工作专业硕士学位研究生教育。2006 年党的十六届六中全会在《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中做出“建设宏大的社会工作人才队伍,构建社会主义和谐社会”的重大战略部署。2008 年起,中组部领导、民政部具体负责,全国开始了每年一次的社会工作者职业水平考试。2011 年、2012 年,中组部、民政部等 18 部门、19 部门联合发布社会工作人才队伍建设文件,从高等院校社会工作专业人才培养、各类实务工作人员参加全国社会工作者职业水平考试等两个基本途径持续推进社会工作人才队伍建设,建立社会工作服务机构,实施政府购买社会工作服务计划。2020 年民政部在全国推动乡镇( 街道) 社会工作站建设,要求以专业化、在地化方式服务困难群体和有需要群体。这样,近十年间,我国的社会工作基本上是在中组部牵头抓总、民政部具体推动的格局下发展的,主要聚焦于困难人群、脆弱人群的社会服务。这一时段我国社会工作的发展以队伍建设为载体,以提供专业社会服务为基本内容,可以简单概括称为“服务取向的社会工作”。这一时段社会工作的发展取得很大成绩,其弱点在于: 由于民政部门权威较低、推动力不强等因素限制,各地各部门社会工作发展很不平衡; 社会工作在深度参与社会治理上发挥作用不足。

党的十八大之后,党中央在国家治理体系和治理能力现代化上十分用力,做出了“创新社会治理体制”的重大战略部署。进入新时代,解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾变得更加迫切。近些年来,国际国内形势复杂变化,我国发展的战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多,改革发展稳定面临不少深层次矛盾。在这种背景下,党的二十届二中全会做出深化重点领域机构改革的决定。2023 年 3 月中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》,组建中央社会工作部,并赋予其统筹指导、统筹推进、统一领导和指导基层社会治理、加强社会领域党建、服务群众等七个方面的基本职能,其核心是加强社会领域的治理。中央社会工作部基本上通过其他党政部门相关职能的转隶进行组建。与以往发展社会工作的实践相比,党的社会工作部门及其系统组建后的社会工作有如下特点: 一是推动社会工作发展的主责部门,由民政部门变为党的社会工作部门; 二是社会工作的内涵扩大,由以往的社会工作人才队伍建设、提供社会工作服务,变为更加聚焦于社会治理。这两个变化形成了我国社会工作发展的新格局。

### ( 二) 新格局对发展社会工作的意义和需要解决的问题

以党的社会工作部及其系统的建立为主要标志,通过健全体制机制而形成的新格局,对我国社会工

作的总体发展具有重要意义。

第一,进一步明确了我国社会工作的发展方向。党的十六届六中全会从建设社会主义和谐社会的角度,指出了建设社会工作人才队伍的重要意义,之后的中央 18 部门文件、19 部门文件在推动社会工作事业发展方面也发挥了不可忽视的重要作用。但是,一些政府部门和群团组织、社会工作教育界和实务界对发展社会工作的总方向认识还不完全到位。建设社会工作人才队伍是为了促进和谐社会建设,社会建设作为"五位一体"的重要组成部分,其地位高、内涵广。当时作为主流的社会工作服务,虽然发挥了积极作用,但是与社会建设联系似乎还不那么直接,还不能有效地承接起促进和谐社会建设的职能。党的社会工作部门的建立,为我国社会工作的发展进一步明确了方向。习近平总书记关于社会工作的重要指示,阐明了社会工作在党和国家事业中的重要地位,指明了社会工作在和谐社会建设与增进民生福祉方面应有的责任,以及通过发展社会工作构建中国特色社会治理体系的目标,我国社会工作发展的总体方向更加明确。

第二,发展社会工作的职责更加明确,推动更加有力。转隶前,发展社会工作基本上是由中央组织部牵头抓总,由民政部慈善事业促进和社会工作司下面的社会工作人才队伍建设处具体推动,工作人员少、部门位势低。新格局下,由党的社会工作部门统筹推进,位势高、能量大。虽然社会工作的内涵比从前扩展了,但是推动社会工作发展的职责更明确。

第三,明确了发展社会工作的主体责任框架。推动社会工作人才队伍建设的 18 部门文件、19 部门文件是由众多党政群部门共同签署、联合发布的,看起来气势强大,但是实际上各签约部门落实自己责任的行动并没有完全到位。一些联合签署单位对在本系统发展社会工作比较消极,有的甚至认为建设社会工作人才队伍"是为民政部门做事"。现在,党的社会工作部门成为推动社会工作事业发展的主要责任部门,职责任务明确,赋予了统筹等责任。习近平总书记明确提出,在党的统一领导下各部门要协同联动,明确了地方和各部门协同联动的责任。这就为社会工作的发展建立了比较牢靠的体制基础。

第四,阐明了社会工作的治理功能与服务功能。《党和国家机构改革方案》载明,党的社会工作部门在统筹指导人民信访工作,指导人民建议征集工作,统筹推进党建引领基层治理方面的责任,在统一领导行业协会商会党的工作,指导"两企三新"党建工作方面的职责,以及在指导社会工作人才队伍建设,统筹规划、协调指导志愿服务工作方面的要求。概括起来,是要加强党对社会领域工作的领导,加强社会领域的社会治理以及各种社会服务。习近平关于社会工作的重要指示,进一步阐明和强调了在党的统一领导下,社会工作在创新社会治理体制、凝集服务群众等方面的重要作用。这就为我国社会工作的发展指明了必由之路。

但是,由于党的社会工作部门及其系统组建时间不长,通过不同部门转隶形成的新部门的内部分工合作需要时间,也由于新成立部门在可用资源上不足,加上社会工作任务的拓展,这就使得党的社会工作部门在统筹指导、统筹推进、统一领导和指导各种社会工作方面存在某些不完全到位之处,并在一定程度上影响了整个社会工作的发展。其中包括,如何有效地实现对各地各方社会工作的统筹和指导,从而真正形成系统科学、运行高效的社会工作体系;如何在国内外形势复杂演进、我国社会结构深刻变化中,做好新兴领域的社会工作;如何更好地处理好社会工作的社会治理与民生服务之间的关系;如何利用好以往社会工作发展的成果,在新格局下更好地发挥其促进实现两个"事关"的功能,等等。

相对具体地说,当前许多地方党的社会工作部门的工作和社会工作的发展,遇到一些问题。主要包括:一些市、县级党委组建了社会工作部门,但懂得社会工作包括专业社会工作的工作人员甚少,工作不知从何入手;党的社会工作部经转隶组建后,工作人员仍然按转隶前的工作模式做事,不了解社会工作部的整体工作要求;党的社会工作部是新建部门,如何处理其与相关政府部门、群众团体之间的关系尚不太清楚;党的社会工作部门以有效做好基层社会治理和"两企三新"党建为主要任务,如何摆放社会

工作的服务群众的功能,如何保持和发展转隶前已经发展起来和正在发展的社会工作服务机构、乡镇( 街道) 社会工作站等发展成果,还缺乏明确的思路和必要手段。面对新时代社会工作的迫切任务,这些不利于社会工作整体发展的现象应该尽快加以改变。

## 四、以统合发展思路推进新时代社会工作的发展

### ( 一) 以统合发展思路推进社会工作发展的要求和条件

从以上我国社会工作发展的现实情况看,运用统合思路推进社会工作的发展是适宜的。因为中央社会工作部及地方各级党的社会工作部建立以来,该部门的结构框架基本形成了,但其有效运行还存在一些困难; 各级党的社会工作部的组织架构清晰了,但社会工作部与相关政府部门、群团组织之间的统筹、协同关系还没有很好地建立起来; 一些地方虽然建立了社会工作联席会议或协调机制,但是其能力还比较弱,许多参与单位还处于等待状态; 加强社会领域党建和社会治理的几项工作职能清楚了,但是从何处入手开好局、系统履行职能,还需要研究。社会领域的工作是弥散性的,而社会工作部门的工作是具体的,要开好局就要认真审慎地选好启动点; 党中央推动的社会工作已有近二十年的实践,也积累了一些经验,在党的社会工作与国家治理体系和治理能力现代化建设更加紧密地联系在一起的大格局下,怎样利用好以往以提供社会服务为主的社会工作的经验,促进社会治理,进而构建更加完整、系统的社会工作体系,以在解决社会领域社会问题中更好地发挥作用,也值得认真考虑。以上这些,需要在“统”与“合”相结合( 即“统合”) 的思路下加以解决。

以统合的思路推动社会工作发展具备了重要的支持条件。第一,《党和国家机构改革方案》明确赋予了党的社会工作部门对相关方面的工作进行统的职能和权力。不管是对转隶到社会工作部的工作,还是依然留在政府部门的相关工作,党的社会工作部门都有统的责任和权力。这既是党对社会工作进行全面领导的具体体现,也是具有一定意义的“自上而下”权威的确认,是对党的社会工作部门的合法权力的确认。第二,国内外形势的复杂化和解决社会问题的迫切性要求加快社会工作体制机制建设。近些年来,受国际国内经济、政治、科技发展等因素的影响,我国社会领域的构成和规模、遇到的问题及解决方式,都更具挑战性,要求尽快建立起有效的、制度化的应对措施。第三,其他相关党政部门希望明晰自己在发展社会工作中的任务,加强协同和联动。第四,社会工作服务迫切需要在新的格局下,获得更好发挥专业作用的机会。新格局建立以后,社会工作服务机构和乡镇( 街道) 社会工作站如何发展,期待明确的政策和支持。

解决上述现实问题的迫切性需求,是新格局下发展社会工作的有利条件。党的社会工作部门在解决上述问题和促进社会工作发展中处于核心地位,科学有效的社会工作体制机制的建立又需要相关政府部门、群团组织和社会力量的参与和支持,这样,运用统合思路推动社会工作体制机制建设,做好社会工作是适宜的。

### ( 二) 推进社会工作统合发展的关键举措

我国“社会”的广延性,社会领域矛盾和问题的复杂性,某些问题的经济性、政治性与社会性的交织,都要求党和政府及社会对之进行慎重对待和恰当处理。社会工作的系统性推进和发展,需要进行统筹,需要各方有效参与和协同联动。这不但是在加强创新社会治理意义上的,也是从社会工作发展角度着眼的。怎样通过统合机制促进社会工作体制机制建设和促进社会工作的整体发展,主责部门已经在进行探索和实践。本文认为,必须在对“统合”做出全面理解的基础上,在关键环节上进行既有规范性、约束性,又具有发展性的设计和推动。

#### 1. 对“统合”的系统性和建构性的理解

前文已经申明了“统合”所具有的“统”加“合”的含义。如何理解本文语境下和现实中的“统”与

"合"以及"统合",还应该作进一步阐明。在基本概念上,"统"基本上指的是统治、统领、统筹,是以统一想法和行动为目标的某种权力的行使。《党和国家机构改革方案》关于党的社会工作部门的"统"的表述包括统筹指导、统筹推进、统一领导、统筹规划等,这里的"统"的含义既有相同,又有不同,具体反映在领导、指导、规划、推进的不同表述中。在以往发展社会工作的实际工作中,由于负责这项工作的民政部门的权威不足、能力不强、资源不够、方法有限,所以社会工作的发展有一些不尽如人意之处。特别是有些地方和政府部门、群团组织"不买账",这使得社会工作在各地各部门系统发展很不平衡。在新格局下,社会工作的任务更加复杂和艰巨,必须加大统的力度。建立党的社会工作部门,赋予其"统"的职能,是实现"统"的基本条件。同时,面对涉及社会领域不同方面的社会治理工作,需要有不同的"统"的介入点,运用不同的方法。"统"是相对于"分"特别是低效能的"分"而言的。相互联系的总体性工作,分别由不同部门承担,而且各自的履职行动在时间、方法、进程等方面互不协调,就使得虽然各自开展了这方面的工作,但整体成效很低。这可能造成资源浪费,也可能带来群众对政府行为的低评价甚至反感。在总目标比较明确的情况下,由权威部门对各相关部门的行动和进程进行适当统筹,可以达到善用资源、提高效率、提升效能的效果。

毫无疑问,这里的"统"并不是政府科层制中的指令性分工,而是要在了解参与方的主要行政职责及其在参与该共同活动方面应负责任基础上的统筹、指导,这里就包含了"合"的含义。这里的统筹和指导、协同和联动,就是基于达成总体目标的各相关方面的协同与合作。同时应该注意到,只有当这种统筹、领导、指导与被统筹单位的"主责主业"相连接、工作互相促进,而不是后者觉得是"另搞一套"时,这种统筹才是成功的。这就是"统"与"合"的结合,就是整体意义上的"统合"。在这种统合中,被统筹指导者并不是完全被动的,而是在将"主责主业"与分担工作相结合上有很大的自主性和能动性。于是我们可以进一步理解,这里的统合,是统筹主导方与参与方协同合作的过程,因此也是一种共同建构过程。面对"社会"的开放性、边界模糊和社会领域问题复杂及动态性,这种统合也具有动态的特点。

**2. 社会工作统合框架建构的几个主要方面**

健全社会工作体制机制需要有统合的视角,需要在社会工作部门本身、社会工作部门与政府相关部门以及基层结构等几个主要关系方面做出努力。

第一,社会工作部门的内部统合。各级党的社会工作部门都是通过转隶建立的,组成部门来自不同的党政部门,它们分别来自党的组织系统、宣传系统、社会组织的党建管理系统,政府信访系统、民政系统等。它们因为与社会工作相关而聚合,组成新的部门。各部门的工作领域原本清楚,但是缺乏有机联系。作为具有统合职能的党的社会工作部开展工作,自身必须进行统合,即社会工作部门的内部统合。从现在的组成部门看,它们的工作关联性不强,现在要对社会领域进行组织覆盖、工作覆盖,必须加强自身建设,在指导思想、工作思路、工作领域、工作方法上进行统合,协调开展好各项工作,进而促进党的社会工作的整体发展。

第二,党政部门之间的网络型统合。社会工作是党和国家工作的重要组成部分,做好社会工作需要党政部门、群团组织共同努力。社会工作是系统工程,需要各级各方共同参与、合力推动。只有不断健全制度机制,才能明晰各方权责关系,实现资源整合、力量融合。① 由党的社会工作部门统筹指导、统筹推进各领域的社会工作,就要与各相关党政部门、群团组织建立好协同合作关系,将党的社会工作与政府部门、群团组织的相关职能联系起来,使其在政府部门、群团组织的"主责主业"中占有一席之地,融入它们的工作,而不让后者认为是"另添额外之事"。这就要求各党政部门、群团组织统一提高对党的社会工作的总体性、重要性认识,找准自己参与社会工作的介入点。在这方面,党的社会工作职能部门

① 吴汉圣:《健全社会工作体制机制》,《人民日报》2024年9月3日。

应该发挥“关键功能单位”①的能动作用,主动与各参与单位协作,通过统筹将参与单位的社会工作联系起来,建设社会工作的网络功能系统,增强这一社会生态系统的位势和能力②,并向参与单位赋能。这样,党的社会工作体系就会理顺、形成做好社会工作的强大合力,有效促进社会工作的发展。

第三,基层治理与服务的整合。建立党的社会工作部门和系统是要更有效地促进社会和谐稳定和人民幸福安康。进行和谐社会建设有加强创新社会治理和通过服务增进民生福祉两个互相联系又各有侧重的措施。在基层社会,面对广大群众,要把两种方法有机结合起来。我国社会工作是中国共产党领导的社会工作,既有专业社会工作的学科要素,更有党的社会工作的政治要求。要积极协调推动社会工作专业人才在新兴领域、社区治理、民生建设等重点领域的使用,不断提升社会工作专业服务成效。③要善于用引导和能力发展的方法促进群众参与基层治理,善于用服务的方法解决民生问题,凝聚群众。在基层,要统筹好已有的社会治理机构和民生服务机构的工作,注意建设和发挥好广泛存在的乡镇(街道)社会工作服务机构的功能,发挥社会工作的专业优势,通过深入细致、扎实过心的政策服务和社会服务,解决社会矛盾,增进社会工作的惠民、安民效应,增强群众的获得感与社会认同,在两个“事关”上做出实质性贡献。

应该说明的是,上述社会工作体制机制建设,既是框架建构性的,也具有发展的含义。这种统合建立的是有明确方向、有总体目标和责任分工的立体的社会治理体系,是一个有中心(核心)的网络结构,是在党的统一领导下,有关键功能单位推动和有自我发展能力的社会生态系统。④ 从健全社会工作体制机制的角度看,这既是一个社会治理体系的建构过程,也是该系统较好地履行职责、实现有效治理的过程,是体制机制的发展过程。统合性的建构即是发展,而这种发展又来自统合的机制。

## 结　语

### (一) 本文论述的现实意义

本文面对我国新时代社会工作体系建设的现实问题,从“统合”概念的讨论出发,用拓展了的“统合”视角,对我国社会工作发展的体制机制进行阐述和分析。遵循党中央的政策设计和习近平总书记关于社会工作的重要指示,站在两个“事关”的高度,从党政群关系、政府与社会的关系、统筹与协作的关系、治理与服务的关系等角度,分析当前的社会工作体制机制的建设问题;从顶层设计到宏观、中观层次的体系建构,再到基层的具体运作,坚持党的统一领导和以人民为中心,从国家治理体系和治理能力现代化建设和保障改善民生两个角度,阐述了新时代社会工作体制机制建设之道,是一种系统化的思考。这对我国正在进行的健全社会工作体制机制工作,对党的社会工作的具体展开,对促进新时代社会工作的高质量发展,有一定的参考意义。

### (二) 统合式发展的理论意义和学术价值

本文对“统合”概念的选择和某些拓展,将“统合”理解为“统”加“合”以及二者之间的辩证统一,是基于对中国实践的思考而得出的,具有一定的新意。它可以用于对多种创新性体制建构的分析。特别是关于“统”与“合”及其相互关系的分析,关于“统合”具有发展含义的理解和运用,对于各种组织体系的建构、系统重构和增效,都有一定的理论借鉴意义,可以成为理解复杂组织建设、体系重构发展的理论工具。体系的重构不等于相关部门的简单聚合,而是也有整体统领、部门间工作结合和功能整合的

---

① 蔡禾:《城市社会学:理论与视野》,广州:中山大学出版社 2003 年版,第 25—26 页。

② 王思斌:《“位势”与我国社会工作的发展》,《社会工作》2025 年第 1 期,第 1—17、152 页。

③ 柳拯:《扎实推进新时代社会工作高质量发展》,《红旗文稿》2024 年第 24 期,第 4—9 页。

④ 王思斌:《生态系统转换下我国社会工作的位势变化与新本土化发展》,《东岳论丛》2024 年第 1 期,第 78—85 页。

内容。

本文也存在不足:它既不是真正的对策研究,也不是纯粹的理论研究。“统合”概念及其含义的拓展使得其要接受政府治理创新、制度体系建构两个方面的考验,本文在这方面没有做出充分的论述。另外,“统合”“统合性发展”的理论化、系统化阐述仍需加强。笔者也愿意在这些方面做进一步探索。

# A Preliminary Study on the Corporatist Integration Development of Social Work in China

Wang Sibin

(*Department of Sociology*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

**Abstract**: The establishment of the Party's social work departments and their institutional system are shaping a new pattern for the development of social work in our country. China's social work has evolved from a model led by civil affairs departments — primarily focused on building professional social work talent teams and providing specialized services — to a new direction driven by the Party's social work departments, emphasizing the strengthening of the Party-building in social domains, advancing social governance, and consolidating service provision for the people. In constructing this new framework for social work, a "corporatist integrated" approach is adopted, which combines the authoritative coordination of the Party's departments with collaborative efforts among all stakeholders, fostering mutual reinforcement between the two and as a result facilitating the holistic development of social work. This construction of corporatist integration represents the evolution of social work, embodying its "corporatist integration development". To promote high-quality social work in the New Era, it is essential to enhance corporatist integration within the Party's social work departments, between Party-state institutions related to social work and at the grassroots level where social work is implemented.

**Key words**: social work; corporatist integration; corporatist integration development

(责任编辑 郑 园)